



**University of  
Zurich<sup>UZH</sup>**

**Zurich Open Repository and  
Archive**

University of Zurich  
University Library  
Strickhofstrasse 39  
CH-8057 Zurich  
[www.zora.uzh.ch](http://www.zora.uzh.ch)

---

Year: 1997

---

## **Bürgerinformation an der Schwelle zur Informationsgesellschaft**

Schwabe, Gerhard ; Falkenstein, Frank ; Krcmar, Helmut

**Abstract:** Bürgerinformation erlebt derzeit eine Renaissance in deutschen Städten, weil die Kommunen das Internet als ein Medium zur elektronischen Informationsbereitstellung entdecken. Eine empirische Untersuchung zeigt, daß die meisten Städte noch am Experimentieren sind und Bürgerinformation noch nicht bedarfsgerecht bereitstellen. Der Artikel gibt deshalb politische, organisatorische und technische Gestaltungshinweise dafür, die zu einer besseren elektronischen Bürgerinformation führen sollen. Zum Schluß werden mit einem Negativ-Szenario und einem Positiv-Szenario dargestellt, wie die elektronische Bürgerinformation in einer Informationsgesellschaft aussehen kann.

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-57233>

Journal Article

Accepted Version

Originally published at:

Schwabe, Gerhard; Falkenstein, Frank; Krcmar, Helmut (1997). Bürgerinformation an der Schwelle zur Informationsgesellschaft. *Verwaltung Management*, 3(5):276-281.

# **Bürgerinformation an der Schwelle zur Informationsgesellschaft**

Gerhard Schwabe, Frank Falkenstein, Helmut Krcmar

## **Inhaltsangabe**

Bürgerinformation erlebt derzeit eine Renaissance in deutschen Städten, weil die Kommunen das Internet als ein Medium zur elektronischen Informationsbereitstellung entdecken. Eine empirische Untersuchung zeigt, daß die meisten Städte noch am Experimentieren sind und Bürgerinformation noch nicht bedarfsgerecht bereitstellen. Der Artikel gibt deshalb politische, organisatorische und technische Gestaltungshinweise dafür, die zu einer besseren elektronischen Bürgerinformation führen sollen. Zum Schluß werden mit einem Negativ-Szenario und einem Positiv-Szenario dargestellt, wie die elektronische Bürgerinformation in einer Informationsgesellschaft aussehen kann.

## **Einleitung**

Deutschland befindet sich auf der Schwelle zur Informationsgesellschaft: Informationen können jederzeit an jedem Ort bereitgestellt werden, Kompetenz im Umgang mit elektronischen Medien wird zunehmend im Privatleben und Beruf erwartet, und die Wertschöpfung durch Informations- und Kommunikationstechnologien und - Dienstleistungen wird in absehbarer Zeit zur bedeutendsten Quelle für wirtschaftliches Wachstum. Das derzeit bedeutendste elektronische Medium ist das Internet. Es ist zu erwarten, daß auch in zunehmenden Maße öffentliche Informationen und Dienstleistungen über das Internet zur Verfügung gestellt werden. Dabei befinden sich die meisten öffentlichen Anbieter derzeit noch in einer Experimentierphase. Dieser Artikel untersucht, wie Bürgerinformation von deutschen Kommunen bereitgestellt werden und welche Lehren aus der derzeitigen Situation gezogen werden können. Er basiert auf Studien, die die Europäische Union 1995 zur Untersuchung der Bürgerinformation u.a. in Deutschland in Auftrag gegeben hat [Steele 1997a] sowie einer Studie des Lehrstuhls für Wirtschaftsinformatik an der Universität Hohenheim zur Bürgerinformation im Internet von 1996 [Falkenstein 1996]. Vorangegangene Artikel zum Thema „Bürgerinformation“ betrachteten die Bürgerinformation aus der Sicht der Technologieanbieter [Schwabe 1996] und aus der Sicht der Betreiber [Falkenstein et al. 1997]; in diesem Artikel werden die politischen Entscheidungsträger in der öffentlichen Verwaltung angesprochen.

In den folgenden Abschnitten wird zuerst die Bürgerinformation eingeführt. Sodann werden empirische Ergebnisse zum Angebot von Bürgerinformation im Internet und zur Qualität des Angebots von Bürgerinformation im Internet vorgestellt. Weiterhin werden politische, organisatorische und technische Gestaltungsvorschläge für Bürgerinformation im Internet vorgestellt. Im Ausblick werden mögliche positive und negative Folgen der Bürgerinformation im Internet einander gegenübergestellt.

## **Bürgerinformation**

Der Begriff Bürger ist im rechtlichen Sinne im Grundgesetz über die deutsche Staatsbürgerschaft definiert. Im Alltagsgebrauch spielt aber der Begriff Bürger als Mitglied einer Kommune eine größere Rolle. Bei den Kommunen wird heute auch die meiste Bürgerinformation angesiedelt. Bürgerinformation ist

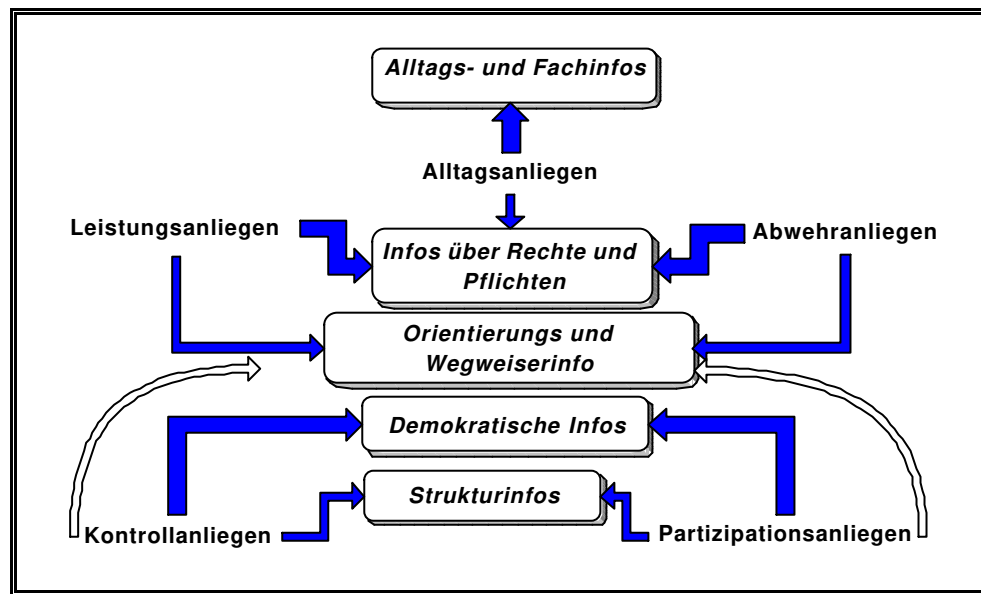
- Information über die bürgerlichen, sozialen und politischen Rechte und Ansprüche eines Bürgers sowie über seinen Schutz durch den Staat;

- Information, um bürgerliche, soziale und politische Aspekte des Staates kritisch zu beurteilen und über die Möglichkeit, einen Mißstand zu beheben;
- Information über die bürgerlichen, sozialen und politischen Pflichten eines Bürgers<sup>1</sup>.

Der konkrete Informationsbedarf ergibt sich aus den verschiedenen Anliegenarten, die Bürger an Administrative und Politik richten. Diese setzen sich zusammen aus

- Leistungsanliegen, die sich auf die Erlangung von Leistungen beziehen,
- Abwehranliegen, welche die Abwehr unzumutbarer Belastungen zum Ziel haben,
- Partizipationsanliegen, die demokratische Mitwirkung im politischen Prozeß betreffen,
- Kontrollanliegen, welche Einblicke in das politisch-administrative System ermöglichen und
- Informationsanliegen, die alltagsrelevante Sachverhalte anbelangen [Lenk 1990, S. 31].

Als Bürgerinformationen können somit all diejenigen Informationen verstanden werden, die zur Erreichung der verschiedenen Anliegenarten von Bürgern beitragen. Abbildung 1 zeigt den Wirkungszusammenhang zwischen Informationen und Anliegen.



**Abbildung 1: Kategorien der Bürgerinformation**

Für viele Alltagsanliegen sammelt die Verwaltung Informationen, beispielsweise zur momentanen Umweltbelastung oder zu den touristischen Attraktionen der Stadt. Solche Informationen stellen die Gemeinden den Bürgern gerne zur Verfügung (wenn sie nicht zur demokratischen Kontrolle „mißbraucht“ werden können). Die Bereitstellung von Alltags- und Fachinformationen dient allerdings häufig nicht primär der Bürgerinformation als vielmehr dem Stadtmarketing. Typischerweise werden diese Informationen von den Fachämtern zur Verfügung gestellt.

Für Leistungsanliegen (z.B. „Bin ich wohngeldberechtigt oder nicht?“) und Abwehranliegen („Was tue ich, wenn ich einen Strafzettel erhalten habe“) benötigt der Bürger Informationen über Rechte und Pflichten. Hier kann die Verwaltung in einen Zielkonflikt geraten: Stellt sie die Informationen zur Verfügung, kann dieses für sie mehr Arbeit und mehr finanziellen Aufwand bedeuten. Andererseits deutet gerade die verbreitete Nichtinanspruchnahme von Wohngeld darauf hin, daß für diese

<sup>1</sup> So eine Definition, die sich in mehreren Ländern Europas als tragfähig erwiesen hat.

Anliegen der größte Informationsbedarf besteht.

Schon seit mehreren Jahrzehnten wird diskutiert, ob die von den Kommunen zur Verfügung gestellte Information wirklich dem Bedarf der Bürger entspricht. Kritiker weisen darauf hin, daß Bürgerinformation vielfach eher von dem Bedürfnis nach kommunaler Selbstdarstellung der Verwaltung dominiert wird: Die Verwaltung teilt dem Bürger mit, was sie meint, was er über sie wissen muß, und nicht, was der Bürger wirklich benötigt. Erschwerend kommt hinzu, daß bedarfsgerechte Bürgerinformation beispielsweise über Ansprüche auf Sozialhilfe oder Wohngeld die Kommunen vielfach finanziell überlasten würden.

Wenn die Verwaltung Bürgerinformation bereitstellt, ist sie häufig in der Sprache der Verwaltung abgefaßt und für viele Bürger unverständlich. Die Gliederung der Verwaltung in Bundesbehörden, Landesbehörden, Kreisbehörden und Gemeindebehörden sowie die Fachgliederung in einzelne Ämter ist für den Bürger undurchsichtig; für ähnliche Anliegen (z.B. Sozialhilfe, Wohngeld und Arbeitslosenhilfe) wird er von Amt zu Amt geschickt. Weil die Bürger vielfach diesen Zustand inzwischen als normal akzeptiert und verinnerlicht haben, wird der Bedarf nach einer besseren Bürgerinformation nicht geäußert, sondern existiert nur als ein sogenannter 'versteckter Bedarf', der erst bei Kenntnis einer besseren Alternative artikuliert wird.

Ein Anliegen der Verfechter aktiverer Bürgerinformation war es schon lange, eine einheitliche Sicht auf die Verwaltung und eine an dem Bürgeranliegen orientierte Informationsbereitstellung über Behördengrenzen hinweg aufzubauen. Hierzu würden sich elektronische Bürgerinformationssysteme eignen, die Informationen einfacher verteilen, einfacher aktuell halten und flexibel handhabbar machen. Das Internet läßt derzeit die elektronische Bereitstellung von Bürgerinformation (zu Hause und an Informationskiosken) an eine große Zahl von Bürgern zum ersten mal als eine realistische Option erscheinen.

## **Das Angebot von Bürgerinformation im Internet**

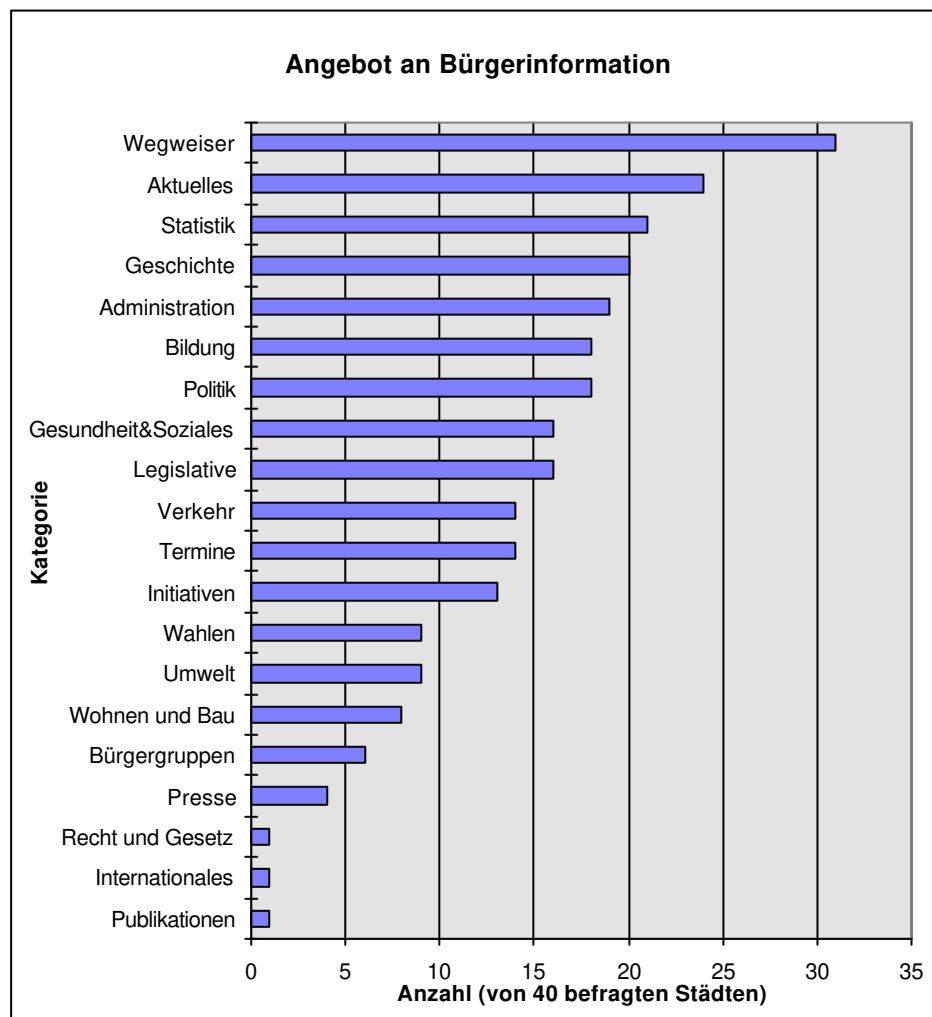
Digitale Stadt, City Information Highway oder telematische Stadt sind die Schlagworte für den Einsatz der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auf Ebene der Städte und Kommunen. Gerade in den letzten drei Jahren ist das Internet immer stärker in den Mittelpunkt des Interesses gerückt. Zunehmend mehr Städte und Kommunen möchten das Netzwerk zur Selbstdarstellung, Tourismus- und Wirtschaftsförderung, aber auch für neue Formen der Bürgerinformation nutzen<sup>2</sup>. Dabei gibt es vielfältige Anlässe zur Entwicklung einer solchen kommunalen Informationsinfrastruktur, wie z.B. die gesetzliche Verpflichtung der Verwaltung zur Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung, die Notwendigkeit der Effektivierung politischer Informationen in Bereichen wie Umwelt und Soziales oder die Erwartungshaltung auf Seiten der Bürger zur elektronischen Inanspruchnahme von Verwaltungsdienstleistungen [Kubicek 1995, S. 50; 1996, S. 10]. Der Einsatz elektronischer Bürgerinformationssysteme kann durchaus mit der Rationalisierung der Verwaltung in Einklang gebracht werden: Administrative Kosten können eingespart werden, wenn informiertere Bürger Sachbearbeiter entlasten, weniger vermeidbare Gerichtsprozesse geführt werden, teure Broschüren unnötig werden und die Aktualisierung der Informationen deutlich billiger wird [Schwabe 1995, S. 33-34].

---

<sup>2</sup> Bisher sind die meisten Angebote jedoch kaum mehr als bessere Stadtführer (Jung 1996, S. 32). Ein guter Überblick findet sich bei Jürgensen (1996).

Die Präsenz deutscher Kommunen im World Wide Web nimmt kontinuierlich zu. Wurden noch im April 1995 gerade 33 deutsche Städte im Citynet (www.city.net) gezählt, ist deren Zahl Ende 1995 auf 70 gestiegen [Kubicek 1996, S. 7; 1995, S. 9]. Eigene Zählungen haben im Mai 1996 einen Anstieg auf 92 Städte im Citynet verzeichnet. Inzwischen (Stand April 1997) ist wohl bereits die Mehrzahl der deutschen Gemeinden zumindest mit einem kleinen Angebot wie z.B. auf dem Server der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart (www.region-stuttgart.de) vertreten.

Im Rahmen einer Diplomarbeit an der Universität Hohenheim wurden im Sommer 1996 über 90 Anbieter von Bürgerinformation im WWW einer ausführlichen qualitativen und quantitativen Analyse unterzogen<sup>3</sup>. Dabei bestätigt sich auch auf dem Internet das Bild von der Struktur der Bürgerinformationen, die von der deutschen Administrative veröffentlicht werden. Wegweiserinformationen stehen bei den Städten und Kommunen mit 78% an der Spitze der Rangliste, gefolgt von Aktuellem mit 60%, Statistik mit 53% und Geschichte mit 50%.



**Abbildung 2: Das Angebot von Bürgerinformation**

Auffällig ist, daß die Teildimensionen Alltags- und Fachinformation sowie Rechte und Pflichten eher selten angeboten werden. Dabei sind gerade so aktuelle Themen wie Umwelt oder Soziales erst auf

<sup>3</sup> Die empirische Datenbasis der Untersuchung sowie weitere Hintergrundinformationen sind unter <http://www.uni-hohenheim.de/~falkenst> zu finden.

mittleren Rangplätzen zu finden. Die empirische Untersuchung bestätigt damit die vorherigen Annahmen: Auch im Internet liegt der Schwerpunkt auf der Selbstdarstellung der Institutionen sowie bei den „unproblematischen“ Informationen. Über 50% der Informationsanbieter verbreiten aktuelle und politische Informationen (und zwar sowohl die Verwaltungen als auch die anderen untersuchten Institutionen), aber noch nicht einmal 20% der Anbieter stellen Informationen zu Leistungsanliegen zur Verfügung. Somit werden besonders wichtige, aber problematischere Themengebiete tendenziell vernachlässigt.

## **Die Qualität des Angebots von Bürgerinformation im Internet**

Die qualitative Untersuchung von insgesamt 40 Anbietern (überwiegend deutsche Großstädte) von stadtbezogenen Informationen im Mai 1996 zeigt teilweise großes Verbesserungspotential bei den kommunalen Angeboten, besonders bei der Vollständigkeit der Information und der Interaktivität der Informationsbereitstellung.

### **Vollständigkeit**

Die Vollständigkeit des Bürgerinformationsangebots wurde über die Anzahl der abgedeckten Bürgerinformationskategorien (siehe Abbildung 1) und über die Verfügbarkeit von Kerninformationen erhoben. Die Untersuchung der Bürgerinformationskategorien ergab, daß nur 20% der Anbieter Informationen zu mindestens der Hälfte der Kategorien angaben, d.h. nur 20% erfüllten die Erwartungen ihrer Bürger mindestens zur Hälfte.

Weiterhin wurde untersucht, ob bei den Angeboten

1. die Telefonnummer der Stadtverwaltung,
  2. die Öffnungszeiten der Stadtverwaltung und
  3. Informationen über die Verlängerung eines Personalausweises
- zu finden waren.

Bei ungefähr der Hälfte der Angebote war nur eine dieser drei Kerninformationen zu finden und bei weiteren 35% zwei der drei Kategorien. Das bedeutet, daß nur in 15 % aller Städte der Bürger in seinem Internetangebot wesentliche Kerninformationen findet; Information zur Personalausweisverlängerung ist fast nur in diesen 15% zu erhalten.

### **Aktualität**

Die Aktualität der Daten ist recht hoch, wenn man die Modifikationsrate des Angebots zum Maßstab nimmt: 65 % der Anbieter modifizieren ihr Angebot täglich; 83% mindestens in den letzten 3 Tagen.

### **Integration**

Ein Bürgerinformationssystem hat nur dann dauerhaft Aussicht auf Erfolg, wenn es in die verwaltungsinterne Informationsverarbeitung integriert ist, und es ist dann besonders attraktiv, wenn es in das externe Internetinformationsangebot integriert ist. Ein in die verwaltungsinterne Informationsverarbeitung integriertes Bürgerinformationssystem läßt sich an der Verwendung von Datenbanken für die Informationsbereitstellung erkennen<sup>4</sup>. Dies ist bei einem knappen Viertel aller Informationsanbieter der Fall.

---

<sup>4</sup> Wir gehen davon aus, daß eine systematische Verwaltung von Daten nur in Datenbanken möglich ist.

Die Verknüpfung mit externen Informationen nutzt nur ein Viertel der Städte verstärkt (d.h. mehr als 25% aller Links sind extern).

Somit werden die meisten Bürgerinformationssysteme im WWW noch nach Außen und Innen isoliert betrieben. Es ist zu bezweifeln, ob dies ökonomisch ist, bedeutet doch der Verzicht auf eine interne Integration einen erheblichen Doppelaufwand zur Wartung der Informationsbestände. Durch den Verzicht auf externe Integration vergeben die Städte zudem die Chance, Aufwand mit anderen Informationsanbietern zu teilen. Nicht zuletzt sinkt dadurch auch die Attraktivität und Aktualität des Informationsangebots für die Bürger.

### **Interaktivität**

Informationsangebote im World Wide Web werden nicht allein durch den Inhalt und den Umfang der bereitgestellten Informationen attraktiv, sondern durch interaktive Funktionen, die insbesondere eine gezielte Informationssuche ermöglichen, zur Kommunikation mit der Stadtverwaltung dienen oder die Durchführung von Transaktionen ermöglichen. Konkret nutzen Städte folgende Interaktionsmöglichkeiten:

Art der Interaktion	Kanäle
Kommunikation	E-Mail, Gästebuch, Diskussionsforum, Schwarzes Brett, Umfrage
Informationssuche	Volltextsuche, Indexsuche, Hilfsfunktionen
Transaktion	Broschürenbestellung, Antragstellung, Anmeldung

Nur die E-Mail-Funktionalität war bei fast allen Anbietern (95 %) vorhanden; jedes der anderen Angebote war bei weniger als einem Viertel der Anbieter vorhanden. Deshalb wurde die verbreitetste Funktion einer näheren Untersuchung unterzogen: Eine E-Mail wurde an die Stadtverwaltung geschickt und eine Antwort abgewartet. Das Ergebnis zeigt, daß die Möglichkeiten des Internets nicht nur zur bloßen Information, sondern auch zur komfortablen Kommunikation erst halbherzig genutzt werden. Zwar haben immerhin 63% der angeschriebenen Institutionen auf die Anfrage geantwortet, doch ließen sich davon über ein Drittel bis zu einer Woche Zeit - abgesehen von den erstaunlichen 37%, die eine Antwort gar nicht für nötig hielten. Hier scheint bisher erst bei einer Minderheit kommunaler Informationsanbieter ein Bewußtseinswandel hin zu einem stärkeren Dialog mit dem Bürger vollzogen.

## **Gestaltungsvorschläge**

### **Politische Gestaltungsvorschläge**

Die Gestaltung des Dialogs zwischen Bürger und Verwaltung ist elementare Aufgabe der Politik; damit sollte auch die Bürgerinformation einen zentralen Stellenwert für die Politik haben. Sie sollte sich an dem objektiven Bedarf der Bürger orientieren und dafür sorgen, daß die Informationen zielgruppengerecht aufbereitet werden. Um die Verwaltung zu einem proaktiven Verhalten zu motivieren, sollte dem Bürger ein Recht auf (bestimmte) Informationen eingeräumt werden. Es sollte auch festgelegt sein, welche Informationen er kostenlos erhält und für welche er eine Gebühr entrichten muß. Eine Förderung unabhängiger Informationsanbieter führt zu einem insgesamt attraktiveren Angebot für den Bürger (vgl. [Steele 1997a]).

**Bedeutung der Bürgerinformation:** Die Bedeutung der Bürgerinformation wird in den Verwaltungen als so gering angesehen, gerade weil sie allgegenwärtig und Teil einer jeden

Verwaltungsmaßnahme ist. Dies führt dazu, daß es in Deutschland keine politische Richtlinien und klare Linie („Policy“) für die Bürgerinformation gibt und sie in der Praxis in wesentlichen Bereichen zu kurz kommt (oder Quantität statt Qualität liefert). Auf EU-Ebene existiert eine interne Richtlinie, die als ein Vorbild dienen könnte (vgl. [Schwabe&Krcmar 1997]). Sie schreibt beispielsweise vor, daß für alle Maßnahmen eine eigene Planung der begleitenden Bürgerinformationsaktivitäten abzugeben ist, bevor über die Maßnahme entschieden wird. Des weiteren gibt es eine zentrale Institution (DG X), die für die Bürgerinformation zuständig ist. Wenn die laufende Bereitstellung von Bürgerinformation generell nicht geregelt ist, dann bleibt auch eine elektronische Bereitstellung Stückwerk.

***Orientierung an dem Informationsbedarf und Transaktionsbedarf:*** Es kommt nicht darauf an, möglichst viel Informationen und Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen, sondern die richtige Information am richtigen Ort zur richtigen Zeit. Dies erfordert zumindest die Analyse des Bedarfs mit den Ansprechpartnern der Bürger vor Ort (Bürgerberater...), idealerweise aber eine Erhebung des Bedarfs beim Bürger selbst. Hierbei ist davon auszugehen, daß mit dem Informationsbedarf häufig ein Bedarf nach Dienstleistungen einhergeht.

***Zielgruppengerechte Aufbereitung und Bereitstellung von Bürgerinformation:*** „Der Bürger“ ist eine Illusion. Vielmehr gibt es unterschiedliche Bürger mit unterschiedlichen Interessen. Ein Rentner hat einen anderen Informationsbedarf als eine kinderreiche Familie. Deshalb muß Bürgerinformationen zielgruppengerecht aufbereitet werden. Hierzu können Anliegen bestimmten Lebenssituationen (altersabhängige wie „Rentner“ und weitgehend altersunabhängige wie „Arbeitsloser“ oder „politisch interessierter Bürger“) zugeordnet werden. In Norwegen wurde die Erfahrung gemacht, daß Information deshalb so wenig zielgruppengerecht aufbereitet wurden, weil die Bürgerinformation der Stelle für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zugeordnet sind. Die dort angestellten Journalisten sind aber nicht dazu ausgebildet, die Informationen für spezifische Zielgruppen aufzubereiten.

***Rahmenwerk für ein Recht auf (bestimmte) Informationen:*** Es ist in Deutschland weitgehend unklar (und damit im Ermessen der Verwaltung), welche Informationen ein Bürger erhalten kann. Deshalb ist ein Rahmenwerk erforderlich, welches das Recht des Bürgers auf bestimmte Informationen regelt. Die Erfahrungen aus den USA und Schweden zeigen, daß es wirkungsvoller ist, dem Bürger grundsätzlich alle Informationen zur Verfügung zu stellen und dann Regelungen zu treffen, welche Informationen er nicht erhalten darf (Negativprinzip), als ihm prinzipiell keinen Zugang zu geben und dann zu regeln, welche Informationen er dennoch erhalten darf (Positivprinzip).

***Regelung der Bezahlung von Bürgerinformation:*** Bürgerinformation ist bisher (fast) immer kostenlos; sobald sie elektronisch bereitgestellt wird, gibt es eine Tendenz dazu (zumindest in anderen Staaten Europas), Geld dafür zu verlangen. Besonders wenn die Adressaten der Bürgerinformation Bedürftige sind, ist dies kontraproduktiv. In Norwegen gibt es deshalb einen Entwurf für eine Richtlinie, die vorschreibt, daß Basisinformationen immer kostenlos sein müssen. Wenn ein Informationsanbieter andere Informationen aufbereitet und dadurch einen Mehrwert erzielt, dann sollte er diese Informationen auch vermarkten können.

***Förderung der Bereitstellung von Bürgerinformation durch unabhängige Informationsanbieter:*** Zwar ist die meiste Bürgerinformation zu Rechten und Pflichten eines Bürgers in der Hand der Verwaltung, aber selten können alle Aspekte eines Anliegens nur durch Informationen aus einer



Verwaltung behandelt werden. Wer einen neuen Hund erworben hat, dessen Anliegen ist nicht nur die Hundesteuer, sondern evtl. auch Impfungen; wer auf dem Arbeitsamt ist, sucht auch Qualifikationsangebote und wer auf dem Sozialamt ist, ist auch für das Angebot von privaten Hilfsorganisationen offen. Eine Förderung der Bereitstellung von Bürgerinformation durch unabhängige Informationsanbieter kann recht schnell zu einem insgesamt attraktiven Informationsangebot führen. Denkbar ist auch die Förderung unabhängiger Vereine zur Bürgerberatung nach dem Vorbild des britischen Citizens' Advice Bureaux [Rooney&Steele 1997].

### **Organisatorische Gestaltungsvorschläge**

Bürgerinformationen sind in aller Regel nicht alleiniger Bestandteil von Informationssystemen im World Wide Web. Sie werden häufig in Kombination mit Veranstaltungskalendern, touristischen Angeboten oder Wirtschaftsinformationen präsentiert. Allein schon aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten ist der alleinige Betrieb eines solchen Systems durch eine Stadt oder eine politische Institution generell abzulehnen. Notwendig wäre daher nicht nur in größeren Städten eine Bündelung des Angebotes der verschiedensten Einrichtungen. Dabei soll es nicht darum gehen, große zentrale Apparate aufzubauen - dieses wäre nicht nur gegen die Idee, sondern auch die Verknennung eines der wichtigsten Erfolgsfaktoren des Internets. Vielmehr sollen zum einen auf der technischen, zum anderen auf der organisatorischen Seite Rahmenbedingungen geschaffen werden, die aktuelle, umfassende und - in erster Linie - benutzerfreundliche Bürgerinformationen auf dem Internet ermöglichen. Die Idee dabei ist ein integratives Konzept, das die verschiedenen Informationsanbieter einer Stadt kooperativ zusammenführt. Dazu sollte auf regionaler Basis ein Konsortium aus kommunalen, privatwirtschaftlichen und anderen Stellen gebildet werden. Im Sinne eines Public-Private-Partnership kann damit unter einem einheitlichen Domainnamen (nach dem Muster [www.stadt.de](http://www.stadt.de)) ein Dach für das Engagement der verschiedenen Anbieter im World Wide Web geschaffen werden<sup>5</sup>.

Damit sich der Nutzen eines Informationssystems - wie die Entlastung von Mitarbeitern und deren bessere Qualifizierung für Anfragen - auch innerhalb einer Organisation entfaltet, muß es auch intern zum Einsatz kommen [Lenk 1990a, S. 148-149]. Intranets, die auf derselben Technologie aufbauen wie das Internet, sorgen durch benutzerfreundliche Schnittstellen neben der Verbesserung der Auskunftsbereitschaft auch für mehr informelle Kommunikationsstrukturen und flachere Hierarchien innerhalb einer Organisation.

### **Technische Gestaltungsvorschläge**

Die Technikorientierung und die fehlenden Anwendungskonzepte beim BTX waren sicherlich ein Hauptgrund für den Mißerfolg der proprietären Technologie. Für die Entwicklung zu einem institutionellen Medium wie der Zeitung und dem Fernsehen bedarf es mehr als der reinen, unkoordinierten Informationsübertragung. Erfolgreiche Medien zeichnen sich dadurch aus, daß sie über eine Anwendungsbestimmung und eine mehr oder weniger klar definierte Zielgruppe verfügen, für welche die Vielzahl der Nachrichten ausgewählt und aufbereitet wird. Zwar ist es gerade einer der unschlagbaren Vorteile des Internets, daß grundsätzlich jeder Informationen ohne diesen großen finanziellen und zeitlichen Aufwand auf dem Netz Millionen von Lesern zur Verfügung stellen kann. Ein breites Stammpublikum kann allerdings nur durch professionelle editionelle und redaktionelle Konzepte gewonnen werden.

---

<sup>5</sup> Die Konsortialführung sollte einem unabhängigen, gemeinnützigen Verein übertragen werden, der sich aus Mitgliedern aller an dem Projekt beteiligter Organisationen zusammensetzt (Kubicek 1996, S. 27-28).

Aufgrund der Menge relevanter Daten, die in einem Bürgerinformationssystem bereitgestellt werden können, müssen alle Stellen in der Organisation als Träger der Informationsbeschaffung gewonnen werden. Die tägliche Aktualisierung erfordert ein hohes Maß an Automatisierung, das als Konsequenz für die Organisation die interne Vernetzung der verschiedenen Stellen nötig macht. Integrative Intranet-Internet-Lösungen sind damit sowohl aus technischer Sicht, als auch aus Effizienzgesichtspunkten heraus empfehlenswert.

Die Informationen, die häufig aus anderen Medien stammen, müssen speziell für das Netz redaktionell aufbereitet werden. Dabei sind die Übersetzung in eine netztypische Sprache und die klare Strukturierung der Information die wichtigsten Aufgaben einer zentralen Internet-Redaktion.

Die Entwicklung eines Konzeptes über die Art der Informationen, Dienstleistungen und interaktiven Möglichkeiten, die im Rahmen eines Bürgerinformationssystemes angeboten werden sollen, muß in erster Linie die konkreten Bedürfnisse der Bürger und deren Anforderungen an ein solches System berücksichtigen [Lenk 1990a, S. 108]. Es soll dabei nicht darum gehen, die Selbstdarstellung der beteiligten Institutionen oder die technischen Möglichkeiten des Systems in den Vordergrund zu stellen. Vielmehr muß durch das Angebot ein konkreter *Zusatznutzen* für die Bürger geschaffen werden. Hilfestellung für die Bestimmung besonders relevanter Themen liefen die Zugriffszahlen etablierter Informationssysteme, die neben aktuellen Nachrichten vor allem Orientierungs- und Wegweiserinformationen an erster Stelle ausweisen. Damit zusammen hängen Informationen über Rechte und Pflichten, die Bürger in den verschiedensten Lebenslagen benötigen. Vor allem bei Sozialleistungen, Steuer-, Bau- und Wohnangelegenheiten ist der Informationsbedarf besonders groß<sup>6</sup>. Dabei sollte es möglich sein, Hintergrundinformation zu erlangen und Berechnungsgrundlagen einzusehen, um Klarheit über den nötigen Aufwand der Anliegensverfolgung zu gewinnen [Lenk 1990b, S. 6-7; 1990a, S. 90]. Außerdem sollten die wichtigsten Formulare online ausgefüllt und abgeschickt werden können. Später ist auch die Implementierung von Berechnungssystemen möglich.

Gerade schwer auffindbare Informationen wie Alltags- und Fachinformationen eignen sich besonders für ein Angebot auf dem World Wide Web. Die beste Lösung dafür liegt in der dynamischen Generierung von Internet-Seiten über eine relationale Datenbank. Diese sichert neben der flexiblen Informationsverknüpfung auch die redundanzfreie Speicherung der Daten. Zudem wird durch die Trennung von Präsentation und Datenbasis die effiziente und konsistente Pflege der Informationen ermöglicht [Kubicek & Taube 1996, S. 13-15]. Um eine wirkliche Integration der verschiedenen Informationsanbieter zu erreichen, kann es nicht darum gehen, mehrere Datenbanken nebeneinander zu entwickeln, sondern es muß eine zentrale Datenbank geschaffen werden, die institutionsübergreifende Abfragen ermöglicht und somit den Benutzeranforderungen gerecht wird. Zwar sind Datenbankkonzepte für das World Wide Web in der Entwicklung aufwendiger als statische HTML-Seiten, doch wird dies durch einen erheblich gesteigerten Anwendernutzen honoriert.

## Ausblick

Gerade auf dem Gebiet der Bürgerinformation besteht die Chance, daß der Bürger in den elektronischen Medien auch sinnvolle Informationen findet. Die empirischen Daten deuten darauf hin,

---

<sup>6</sup> Diese Feststellung ergibt sich aus den Themengebieten, die besonders häufig bei Bürgerberatern nachgefragt werden (Lenk 1990a, S. 55).

daß viele Städte diese Chance prinzipiell erkannt haben. Sie deuten aber auch darauf hin, daß sie sich dabei zu wenig an dem Bedarf der Bürger orientieren. Deshalb wurden politische, organisatorische und technische Gestaltungsvorschläge vorgestellt. Schon in wenigen Jahren kann es sein, daß ein bedeutender Prozentsatz der Bürger eine elektronische Bürgerinformation als eine Selbstverständlichkeit erwartet. Dann sollten die Weichen in eine richtige Richtung gestellt sein. Die Spannbreite möglicher Folgen der elektronischen Bürgerinformation wird zum Abschluß in zwei Szenarien vorgestellt: einem Negativszenario, welches es zu vermeiden gilt und einem Positivszenario, welches anzustreben ist.

### ***Das Negativ-Szenario***

- Da gleicher Zugang für Alle auf absehbare Zeit Illusion ist, kommt es zur Bildung von Informationseliten auf der einen und einem elektronischen Proletariat auf der anderen Seite.
- Die Virtualisierung der Verwaltung führt zu einer Entmenschlichung und damit zu noch stärkerer Entfremdung und Intransparenz. Die Administration spart Zeit und Kosten, indem sie einen Teil der Arbeit auf die Bürger abwälzt.
- Die Auskunftsbereitschaft der Verwaltung wird auch durch elektronische Informationssysteme nicht steigen. Verwaltungswissen ist nach wie vor Herrschaftswissen.
- Durch die Informationsflut gehen wirklich wichtige und qualifizierte Diskussionsbeiträge unter. Die Masse der Äußerungen führt zu einer Unübersichtlichkeit, die viele Bürger eher von mehr politischem Engagement abschreckt, als dazu zu ermuntern.
- Die Fälschung von Informationen ist ohne elektronischen Fingerabdruck eine ständige Bedrohung; erhebliche Datenschutzprobleme lassen sich auch in Zukunft nicht lösen.
- Auf Druck der ständigen Meinungsumfragen und E-Mail-Lawinen wird es vermehrt zu populistischen und kurzsichtigen Entscheidungen der Volksvertreter kommen.

### ***Das Positiv-Szenario***

- Die Verwaltung wird 24 Stunden am Tag erreichbar sein und Services anbieten, wann und wo es der Bürger bevorzugt. Durch die Zeitersparnis bei Arbeitsabläufen und Verfahren können sich die Mitarbeiter verstärkt der persönlichen Beratung zuwenden.
- Elektronische Netze bieten die Chance, die Politikverdrossenheit durch den Aufbruch eingefahrener Strukturen und die Revitalisierung des politischen Systems zu überwinden.
- Durch die Entwicklung virtueller Gemeinschaften mit verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten entsteht mehr Bürgerbeteiligung und -service sowie neue Formen von Basisdemokratie. Politische Eliten und Lobbyisten verlieren zugunsten der Bürger an Macht.
- Das Informationsmonopol der etablierten Medien wird gebrochen; der Informationsvorsprung der Eliten gegenüber dem Bürger abgebaut. Die leichte Zugänglichkeit ermöglicht allen Bürgern die Beteiligung an politischen Prozessen.
- Durch virtuelle Debatten und Diskussionen sowie der leichten Erreichbarkeit über E-Mail stellen sich die Volksvertreter stärker den Bürgern und sorgen dabei für mehr Transparenz.

## **Literatur**

Falkenstein, F. (1997): Bürgerinformation im Internet. Diplomarbeit am Lehrstuhl für Wirtschaftsinformatik, Universität Hohenheim, Stuttgart.

Falkenstein, F.; Schwabe, G.; Krcmar, H. (1997): Bürgerinformation im Internet: Anspruch, Realität und Potential. In: IM Information Management Vol. 12, Nr. 1, S. 36-42.

- Kubicek, H. (1996): Bürgerinformationssysteme - Stand und Perspektiven im Rahmen multimedialer Stadtinformation. Überarbeitete Fassung eines Vortrags auf dem Workshop „Medien, Kommunikation und Stadtentwicklung“ des Deutschen Instituts für Urbanistik am 18./19. Januar 1996 in Karlsruhe.
- Kubicek, H. et al. (1995): Zur informierten Stadt durch elektronische Informationssysteme ? Zwischenbericht, Universität Bremen, Bremen.
- Kubicek, H.; Taube, W. (1996): Auf dem Weg zu informativen Informationssystemen: Inhalte, Organisation und Technik am Beispiel eines Stadtinformationssystems. Forschungsgruppe Telekommunikation, Universität Bremen, Bremen.
- Lenk, K. (1990b): Neue Informationsdienste als Bürgerservice. In: Handbuch Verwaltungsmanagement. 3. Ergänzungslieferung. Hrsg.: GOLLER et al., Stuttgart: Raabe.
- Lenk, K. et al. (1990a): Bürgerinformationssysteme. Verwaltungstransparenz und Partizipationschancen der Bürger. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Rooney, M.; Steele, J. (1997): The United Kingdom. In: Steele, J.: Information for citizenship in Europe, Policy Studies Institute, London.
- Schwabe, G.(1996): Die Rolle neuer Informations- und Kommunikationstechnologie für die Bürgerinformation. In: IM - Information Management, Vol. 11, Nr. 2, S. 6-15.
- Schwabe, G.: Germany (1997a). In: Steele, J.: Information for citizenship in Europe, Policy Studies Institute, London.
- Schwabe, G.: Norway (1997b). In: Steele, J.: Information for citizenship in Europe, Policy Studies Institute, London.
- Schwabe, G.; Krcmar, H.(1997): The European Commission. Schwabe, G.: Germany. In: Steele, J.: Information for citizenship in Europe, Policy Studies Institute, London.
- Steele, J. (1997a): Information for citizenship in Europe, Policy Studies Institute, London.
- Steele, J. (1997b): Overview. In Steele, J.: Information for citizenship in Europe, Policy Studies Institute, London.